Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2016–2017

34 550 X Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Defensie (X) voor het jaar 2017

Nr. 13 **BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 november 2016

Met deze brief ontvangt u enkele aandachtspunten bij de ontwerpbegroting 2017 (hoofdstuk X) van het Ministerie van Defensie. De begroting omvat € 8.686 miljoen aan uitgaven, € 9.937 miljoen aan verplichtingen en € 400 miljoen aan ontvangsten.

Een goede begroting legt de basis voor een goede verantwoording. In deze brief geven we enkele aandachtspunten mee die relevant kunnen zijn voor de begrotingsbehandeling dit najaar.

Dit betreft de volgende punten:
- verbeterplan materiële gereedheid;
- inzetbaarheidsrapportage over de eerste helft van 2016;
- verdeling van extra begrotingsgelden.

Inleiding

De materiële gereedheid van de krijgsmacht is al jaren onder het niveau dat het Ministerie van Defensie nodig acht om te voldoen aan de door de Minister van Defensie in de begroting geformuleerde inzetbaarheidsdoelstellingen. Al diverse jaren constateren we dat het Ministerie van Defensie een wissel trekt op zichzelf door de onbalans tussen ambities, middelen en organisatie. In het verantwoordingsonderzoek over 2015 hebben wij de achterblijvende logistieke keten reserveonderdelen een ernstige onvolkomenheid genoemd, vanwege de gevolgen ervan voor de materiële gereedheid van de krijgsmacht. De ernstige onvolkomenheid bij het onderhoud van materieel betreft een cruciaal onderdeel van de uitvoeringsorganisatie en leidt tot problemen in de taakuitoefening.

Het valt daarbij op dat de Minister van Defensie bij de geconstateerde problemen refereert aan effecten van taakstellingen uit het verleden en reducties in personele capaciteiten en budgetten in de afgelopen jaren. In

kst-34550-X-13
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2016

haar reactie op ons verantwoordingsonderzoek 2015 gaf de Minister aan dat de beperkingen voortvarend ter hand moesten worden genomen en dat zij al de nodige initiatieven had genomen om verbeteringen te bewerkstelligen en knelpunten op te lossen, onder meer met extra budget. Wij wezen er in ons verantwoordingsonderzoek 2015 op dat het beschikbare budget slechts één van de benodigde elementen is voor een goede beleidsuitvoering. Er is primair aandacht nodig voor de bedrijfsvoering. In ons verantwoordingsonderzoek over 2015 hebben we de Minister daarom aanbevolen om gerichter, gecoördineerd en met prioriteit uitvoering te geven aan de aanbevelingen uit het interne onderzoek dat haar ministerie al had verricht naar de tekortkomingen in het onderhoudsproces. Naar ons idee kon direct en zonder extra geld, voortbouwend op de analyse die Defensie zelf hiervoor had gemaakt, werk worden gemaakt van het uitvoeren van onze aanbevelingen.

In haar reactie op ons verantwoordingsonderzoek 2015 beloofde de Minister dat zij de inspanningen om de inzetbaarheid van het materieel te verbeteren zou bundelen in één plan van aanpak, met hoge prioriteit en actieve betrokkenheid van alle defensieonderdelen. Op 12 september 2016 informeerde de Minister de Tweede Kamer over dit plan van aanpak en de aanvullende maatregelen.[1]
Wij beloofden rond de zomer van 2016 na te gaan welke voortgang Defensie hierin heeft geboekt en hierover te rapporteren in onze brief bij de ontwerpbegroting 2017 van het Ministerie van Defensie.

In deze brief geven we onze opmerkingen over het plan van aanpak dat de Minister voor de verbetering van de materiële gereedheid van de krijgsmacht heeft opgesteld. We bezien tevens of de inzetbaarheidsrapportage over de eerste helft van 2016 al verbeteringen laat zien en zicht geeft op het verbetertraject dat de Minister beoogt. We gaan verder na hoe de extra gelden die het Ministerie van Defensie ontving in de ontwerpbegroting voor 2017 verdeeld worden.

1 Verbeterplan materiële gereedheid

In deze paragraaf geven we onze opmerkingen over het plan van aanpak van de Minister voor het verbeteren van de materiële gereedheid. We bezien in hoeverre opvolging is gegeven aan onze aanbeveling in het verantwoordingsonderzoek 2015 om gerichter, gecoördineerd en met prioriteit uitvoering te geven aan de aanbevelingen uit de Diepteanalyse Materiële Gereedheid die door het Ministerie van Defensie in 2015 was uitgevoerd naar de tekortkomingen in het onderhoudsproces.[2] In deze analyse heeft het ministerie de tekortkomingen in het onderhoudsproces onderzocht. Ook zijn we de stand van zaken nagegaan van één van de maatregelen uit de diepteanalyse, het uitvoeren van instandhoudingsanalyses. Hiermee is het ministerie in de eerste helft van 2016 gestart.

Plan van aanpak geeft vooral hoofdlijnen; hierbij passende regie op uitvoering

In reactie op ons verantwoordingsonderzoek 2015 heeft de Minister toegezegd dat ze de inspanningen om de inzetbaarheid van het materieel te verbeteren, zal bundelen in één plan van aanpak. Dit plan van aanpak omvat inderdaad de hoofdlijnen van al deze inspanningen. Wel moeten veel maatregelen in het plan verder worden uitgewerkt in plannen van de verschillende Defensieonderdelen. Het centrale plan van aanpak bevat

[1] Minister van Defensie, brief aan Tweede Kamer. Kamerstuk 33 763, nr. 109. Den Haag (SDU).
[2] Defensie (2015). Rapport *Diepteanalyse Materiële Gereedheid*, versie 5.0, 18 september 2015. Intern Defensie.

bijvoorbeeld de maatregel dat de leverbetrouwbaarheid van goedkope zogenoemde «fastmovers» omhoog moet: van de huidige 60% naar 70% per 31 december 2016 en vervolgens naar 85% op 30 juni 2017. De Defensieonderdelen dienen zelf deelplannen te maken om deze doelen tijdig te bereiken. Deze deelplannen waren nog niet klaar toen wij ons onderzoek afsloten (medio september 2016).

Deze aanpak maakt dat een goed beeld van de inspanningen voor de verbetering van de basisgereedheid niet louter uit het centrale plan van aanpak verkregen kan worden. Volgens het Ministerie van Defensie past deze werkwijze bij de opdrachtsgerichte sturingsfilosofie van Defensie. Om in een dergelijke aanpak voldoende regie te houden is het gewenst dat de prestaties goed gedefinieerd zijn en dat hun haalbaarheid en de termijnen daarvoor goed zijn afgestemd en dat er goed op deze prestaties gemonitord wordt. Ons onderzoek laat zien dat dit het geval is. De maandelijkse rapportages laten per dienstonderdeel zien hoe de voortgang is en volgens Defensie wordt een dienstonderdeel dat achter blijft op een maatregel, hierop aangesproken en moet bijsturing volgen.

Weinig informatie over kosten plan van aanpak. Focus wel op budgetneutrale maatregelen

Het plan van aanpak bevat vrijwel geen informatie over de kosten die met de maatregelen gepaard gaan. Het legt ook geen relatie met de extra gelden in de begroting. In haar brief van 12 september 2016 aan de Tweede Kamer schrijft de Minister wel dat met de begroting 2016 oplopend tot en met 2021 bedragen zijn vrijgemaakt van in totaal € 86 miljoen voor versterking van het wapensysteemmanagement, uitbreiding van het instandhoudingspersoneel en de beschikbaarheid van reservedelen. In de ontwerpbegroting die op 20 september 2016 aan de Tweede Kamer is voorgelegd (Kamerstuk 34 550 X, nr. 1), zijn deze bedragen echter niet expliciet terug te vinden.
Nu noch de ontwerpbegroting, noch het plan van aanpak hierover informatie geeft, is er onvoldoende inzicht in hoe de extra middelen voor Defensie bijdragen aan de verbetering van de materiële gereedheid van de krijgsmacht.

We merken hierbij op dat het Ministerie van Defensie in het plan van aanpak gericht heeft gezocht naar maatregelen die zonder (veel) extra geld kunnen worden uitgevoerd. Dit sluit aan bij onze constatering in het verantwoordingsonderzoek 2015 dat ook zonder extra geld werk kan worden gemaakt van het uitvoeren van onze aanbevelingen. Voorbeelden van dergelijke maatregelen zijn de acties gericht op de grootste «availability killers», die vaak oorzaak zijn van grote knelpunten in de beschikbaarheid van wapensystemen. In de door Defensie zelf in 2015 uitgevoerde Diepteanalyse Materiële Gereedheid was een aantal van zulke maatregelen aanbevolen. Het ministerie heeft deze aanbevelingen nu vertaald in het plan van aanpak.

Verbetering materiële gereedheid nu hoogste prioriteit

Een belangrijke reden voor het aanmerken van de gebreken in de logistieke keten van reserveonderdelen als ernstige onvolkomenheid was in ons verantwoordingsonderzoek over 2015 dat het Ministerie van Defensie traag, zonder prioriteiten te stellen en onvoldoende gecoördineerd werkte aan verbeteringen van de inzetbaarheid van het materieel.

Op dit punt zien we in 2016 veranderingen. De verbetering van de materiële gereedheid heeft de hoogste prioriteit gekregen binnen het ministerie. Dit is bijvoorbeeld zichtbaar aan de governance rond het plan

van aanpak, met betrokkenheid van de top van het ministerie, en aan de manier waarop de organisatie het plan oppakt en uitvoert. De bijzondere status van het plan van aanpak maakt ook dat de uitvoering van het plan wordt opgenomen in de Aanwijzing Gereedstelling van de Commandant der Strijdkrachten (AGCDS) voor het jaar 2018. Ten slotte is nu ook bij de Defensieonderdelen een verandering in de houding waarneembaar. In het onderzoek hebben we enkele voorbeelden hiervan gezien (zie kader).

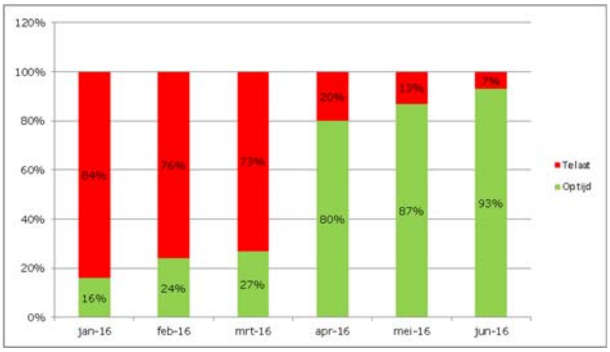
Verbetering assortimentsgewijs werken tussen luchtmacht en Defensie Bedrijfsstoffenbedrijf

Enkele jaren geleden is bij het Ministerie van Defensie «assortimentsgewijs werken» ingevoerd, met als doel de onderdelenvoorziening efficiënter te maken. Ieder artikel werd belegd bij één organisatieonderdeel. De logistieke resultaten waren echter onder de maat en op diverse niveaus lieten managementrapportages zien dat het niet goed ging. Dat gold ook voor de leveringen van brandstoffen door het Defensie Bedrijfsstoffenbedrijf (DBB) aan de luchtmacht die regelmatig vertraging ondervonden. Met de managementrapportages in de hand gaven leverancier en afnemer elkaar de schuld van de slechte prestaties.

Medewerkers van de luchtmacht en van DBB besloten in de eerste helft van 2016 dat zij elkaar en elkaars processen moesten leren kennen en belegden samen enkele bijeenkomsten. De spelregels luidden: «Wat kunnen we samen en wat is mogelijk?» in plaats van «Wij zijn beter en jullie doen het fout.» Tijdens de bijeenkomsten ontstond begrip voor elkaars situatie en waren er soms «eyeopeners». Nu begreep een medewerker van de luchtmacht waarom de assortimentsmanager van DBB niet tot een hogere leverbetrouwbaarheid dan 15% kon komen: de aanvragen van de luchtmacht waren namelijk slechts in 10% van de gevallen planbaar.

In zes maanden tijd is het gelukt om de leverbetrouwbaarheid van DBB aan de luchtmacht te verhogen van 16% naar meer dan 90% (zie figuur 1).

Figuur 1 Leverbetrouwbaarheid bedrijfsstoffenbedrijf (DBB) aan de luchtmacht, eerste twee kwartalen 2016



Bron: Ministerie van Defensie, AGW-Community

Instandhoudingsanalyses nog onvoldoende bruikbaar

In de interne Diepteanalyse Materiële Gereedheid was de aanbeveling gedaan om voor alle wapensystemen zogenaamde «instandhoudingsanalyses» uit te voeren. In het plan van aanpak is deze aanbeveling overgenomen, als één van de maatregelen voor het verbeteren van de materiële gereedheid. Aan de hand van deze analyses verwacht het Ministerie van Defensie nieuwe of verbeterde onderhoudsplannen op te kunnen stellen voor wapensystemen. De instandhoudingsanalyses moeten klaar zijn in 2018. In de eerste helft van 2016 zijn de eerste drie analyses uitgevoerd: voor de Apache helikopters, voor de luchtverdedigings- en commandofregatten (LCF) en voor de pantserhouwitsers.
Voor de volgorde waarin de verdere instandhoudingsanalyses worden uitgevoerd heeft het Ministerie van Defensie zich vooral gericht op de wapensystemen die de komende jaren naar verwachting zullen worden ingezet. Daarmee is een van onze aanbevelingen uit het verantwoordingsonderzoek 2015 opgevolgd.

We merken op dat de drie uitgevoerde instandhoudingsanalyses minder opleverden dan verwacht, met name doordat geen van de drie analyses volledig was. Voor een deel kwam dat omdat voor de analyse benodigde gegevens voor de betreffende wapensystemen ontbraken. Zo kon voor de Apache niet vastgesteld worden of het aantal benodigde onderhoudsuren overeenkwam met het verwacht aantal uren volgens het onderhoudsplan omdat er in de tijd dat de Apache was aangekocht nog geen afzonderlijke onderhoudsplannen werden opgesteld. Van de LCF's konden de systeemprestaties op het gebied van betrouwbaarheid, beschikbaarheid en onderhoud van installaties zoals de goalkeeper en de dieselgeneratoren niet vergeleken worden met de normen die daaraan bij de nieuwbouw waren gesteld, omdat het niet gelukt was om die normen te achterhalen. Voor de pantserhouwitsers is vereist dat het aantal draaiuren van het koelapparaat van de houwitser wordt bijgehouden. Registraties hiervan ontbreken echter in SAP, zodat het feitelijk aantal draaiuren niet vergeleken kan worden met de norm.
Door het ontbreken van benodigde gegevens konden niet alleen veel vragen uit de analyses niet beantwoord worden, de analyses leverden zo ook weinig verbetervoorstellen op. Het ministerie heeft ons aangegeven dat op basis van de ervaringen met de eerste drie analyses de manier waarop de overige instandhoudingsanalyses worden uitgevoerd nog kan verbeteren.

2 Inzetbaarheidsrapportage eerste helft 2016

Op 20 september stuurde de Minister van Defensie de inzetbaarheidsrapportage over de eerste helft van 2016 aan de Tweede Kamer (Kamerstuk 33 763, nr. 110). In deze rapportage informeert ze de Tweede Kamer over de mate waarin het Ministerie van Defensie in staat is te voldoen aan de inzetbaarheidsdoelstellingen (bijlage 1) en over de gereedheid van de operationele eenheden (gereedheidsrapportage, bijlage 2).

Haalbaarheid inzetbaarheidsdoelen

De inzetbaarheidsdoelen van de krijgsmacht staan in de begroting en omvatten de volgende vier doelstellingen:
1. verdediging van het eigen en het bondgenootschappelijke grondgebied;
2. deelneming aan operaties wereldwijd;
3. bijdragen aan de nationale veiligheid onder civiel gezag;
4. permanente militaire presentie in het Caribisch gebied.

Volgens de inzetbaarheidsrapportage in het jaarverslag over 2015 (bijlage 8) kon de krijgsmacht in 2015 niet volledig voldoen aan de eerste doelstelling. In ons verantwoordingsonderzoek over 2015 attendeerden wij het parlement hierop. De Minister reageerde door erop te wijzen dat de bewoordingen in de gereedheidsrapportage geen verkeerde indruk moesten wekken en dat «het niet volledig voldoen aan de inzetbaarheidsdoelstellingen dan wel het halen van die inzetbaarheidsdoelstellingen met beperkingen, nadrukkelijk niet betekent dat we niet meer in staat zouden zijn om het Nederlandse en het bondgenootschappelijke grondgebied te verdedigen.»
In de inzetbaarheidsrapportage van september 2016 stelt de Minister in bijlage 1 dat het Ministerie van Defensie in de eerste helft van 2016 – met beperkingen – aan deze doelstelling heeft kunnen voldoen. Deze omschrijving veronderstelt een verbetering in de inzetbaarheid van de krijgsmacht, met name omdat de Minister van Defensie in de inzetbaarheidsrapportage over 2015 de omschrijving «kan voldoen met beperkingen» als een minder ernstige kwalificatie voor doelstelling 2 hanteerde naast de formulering «kan niet volledig voldoen» voor doelstelling 1. De Minister stelt echter in haar gereedheidsrapportage over 2016 dat de inzetbaarheid van de krijgsmacht in 2016 niet is veranderd in vergelijking met de rapportage in het jaarverslag over 2015.
We merken daarom op dat het niet duidelijk is wat de verandering van terminologie in de inzetbaarheidsrapportage van september 2016 betekent voor de kwalificatie van de inzetbaarheid van de krijgsmacht.

Operationele gereedheid van eenheden

De rapportage over de gereedheid van eenheden is bedoeld om per eenheid inzicht te geven in de mate waarin deze kan voldoen aan de inzetbaarheidsdoelstellingen. Is dit volledig het geval, dan geldt de eenheid als operationeel gereed.

De rapportage stelt dat de daling van de materiële gereedheid van de hoofdwapensystemen (A-systemen) in de eerste helft van 2016 gestopt is. Sommige van deze wapensystemen laten een lichte stijging zien van de materiële gereedheid. De personele gereedheid en de geoefendheid zijn licht gedaald. De Minister noemt het intensieve beroep op de krijgsmacht voor inzet in missies als een van de oorzaken voor de lagere materiële gereedheid en geoefendheid van de eenheden.

We merken op dat de gereedheidsbijlage over 2016 in vergelijking met 2015 een groter aantal eenheden noemt dat niet operationeel gereed is. Het is uit de rapportage niet duidelijk of dit komt door een systeemwijziging in de rapportage of door een verslechtering van de gereedheid. Dit maakt dat het niet goed mogelijk is om de ontwikkeling in gereedheid in 2015 en 2016 op basis van de rapportages met elkaar te vergelijken. Een verbetering in de rapportage van 2016 is dat deze, naast de verwachte operationele gereedheid van elke eenheid van het komend jaar, ook de termijn aangeeft waarop het Ministerie van Defensie verwacht dat de operationele gereedheid per eenheid weer volledig op niveau zal zijn. Aldus verschaft de rapportage inzicht in de actuele stand van zaken en het traject voor verbetering van de operationele gereedheid.

In de rapportage geeft de Minister beknopte informatie over de aard van de beperkingen waarmee verschillende onderdelen van de krijgsmacht te maken hebben, maar wat de specifieke beperkingen betekenen voor de inzetbaarheid van de krijgsmacht is uit de rapportage niet steeds op te maken. Daardoor is het voor de Tweede Kamer ook niet goed mogelijk om een goed beeld te vormen waar investeringen in de krijgsmacht optimaal bijdragen aan het voldoen aan de normen voor operationele gereedheid.

3 Verdeling van extra begrotingsgelden

Sinds 2014 zijn gefaseerd extra gelden toegevoegd aan de begroting van het Ministerie van Defensie. In de ontwerpbegroting voor 2017 is dat opnieuw gedaan. De extra bijdragen lopen op tot structureel € 868 miljoen in 2020. De Miljoenennota 2017 (Kamerstuk 34 550, nrs. 1 en 2) stelt: «De veranderende veiligheidssituatie vraagt meer van de Nederlandse strijdkrachten. Het kabinet verhoogt de uitgaven aan Defensie daarom structureel met € 300 miljoen. Hiermee wordt geïnvesteerd in het op orde brengen van de basisgereedheid van de krijgsmacht en het versterken van de inzetbaarheid.» De Miljoenennota geeft aan dat van deze € 300 miljoen een deel (€ 103 miljoen) bestemd is voor dekking van de ruilvoettegenvaller.[3] De Minister van Defensie heeft € 197 miljoen bestemd voor het op orde brengen van de basisgereedheid.

Tabel 1. Overzicht intensiveringen sinds 2014 (in miljoenen euro)

Begroting	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Begroting 2014	50	115	115	115	115	115	115	115
Begroting 2015		50	150	100	100	100	100	100
Contraterrorisme/versterking veiligheidsketen		19,5	56,8	54,8	51,3	51,3	51,3	51,3
Begroting 2016			220	245	270	295	345	345
Intensivering Budget Internationale Veiligheid			60	60	60	60	60	60
Begroting 2017				300	300	300	300	300
Af: bijdrage aan ruilvoettegenvaller				– 103	– 103	– 103	– 103	– 103
Totaal	50	184,5	601,8	771,8	793,3	818,3	868,3	868,3

Het extra bedrag van € 197 miljoen om de basisgereedheid te versterken, wordt voor een groot deel besteed aan het versterken van de materiële gereedheid, en verder aan de personele gereedheid, de geoefendheid en het faciliteren van de operationele gereedheid. In de ontwerpbegroting licht de Minister dit beknopt toe. Tot 2020 gaat een deel van het extra geld voor de basisgereedheid naar de post «Dubbele beheerslasten IT». Voor deze post zien we in de ontwerpbegroting geen toelichting hoe deze gelden bijdragen aan de versterking van de basisgereedheid.

Tabel 2 Verdeling extra geld voor basisgereedheid 2017–2021 naar onderwerp (in miljoenen euro)

Verdeling extra geld basisgereedheid	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
– Versterking personele gereedheid			45,9	51,0	51,6	52,3	54,2
– Versterking materiële gereedheid			75,9	72,6	68,8	69,0	77,7
– Versterking geoefendheid			46,3	46,5	49,2	49,9	54,7
– Faciliteren operationele gereedheid			7,9	8,0	10,4	10,9	10,4
– Dubbele beheerslasten IT			21,0	19,0	17,0	15,0	0
Totaal versterken basisgereedheid[1]			197	197	197	197	197

[1] Afrondingsverschillen kunnen voorkomen.

Vorig jaar was het merendeel van de extra toegekende gelden nog niet verdeeld over de begrotingsartikelen, maar gebracht onder het artikel «Nominaal en onvoorzien» (artikel 12). Hierdoor was uit de begroting niet op te maken hoe het geld besteed zou worden. Dit jaar is een klein deel op dit artikel geplaatst, voor de eerstvolgende jaren. Ruim 10% van het extra budget in 2017, aflopend tot ruim 7,6% daarvan in 2020, is toegewezen aan Investeringen (artikel 6) en verreweg het grootste deel aan de artikelen voor taakuitvoering van landmacht, marine, luchtmacht en marechaussee, ofwel aan de exploitatie van de krijgsmacht (artikelen 2–5).

[3] De «ruilvoet» duidt binnen het Nederlandse begrotingsbeleid de verhouding aan tussen de prijsontwikkeling van overheidsuitgaven en de algemene prijsontwikkeling. Een ruilvoettegenvaller ontstaat als de overheidsuitgaven, bijvoorbeeld door stijgende lonen, sneller stijgen dan de algemene inflatie.

Tabel 3 Verdeling extra geld voor basisgereedheid 2017–2021 naar begrotingsartikel (in miljoenen euro)

Jaartal	2017	2018	2019	2020	2021	Structureel
Investeringen (artikel 6)	21	19	17	15		
Exploitatie (artikelen 2–5)	176	172	168	160	158	158
Nominaal en onvoorzien (artikel 12)		6	12	22	39	39
Totaal	197	197	197	197	197	197

In de begroting zijn de bedragen nog niet doorvertaald naar eenheden en wapensystemen. De Minister geeft wel aan dat zij, conform onze aanbeveling in het verantwoordingsonderzoek 2015, de prioriteit legt bij eenheden die gereed moeten worden gemaakt voor inzet, inclusief snelle reactiemachten. Dit heeft de Minister verder uitgewerkt in het plan van aanpak.

Conclusie en aanbevelingen

Al diverse jaren kampt het Ministerie van Defensie met een onbalans tussen ambities, middelen en organisatie, met gevolgen voor de haalbaarheid van de in de begroting vastgelegde inzetbaarheidsdoelstellingen van de krijgsmacht. Wij wezen in ons verantwoordingsonderzoek over 2015 erop dat het beschikbare budget één van de benodigde elementen is voor een goede beleidsuitvoering. Pas als de bedrijfsvoering is verbeterd, kan Defensie beter onderbouwd bepalen waar extra geld nodig is om de beschikbaarheid van materieel te vergroten en daarmee de operationele gereedheid van eenheden te verbeteren. We constateerden in ons verantwoordingsonderzoek dat veel verbeteringen in de bedrijfsvoering al doorgevoerd konden worden zonder extra budget. Voortvarendheid, prioriteit en coördinatie achtten we noodzakelijk voor succes daarvan.

Het plan van aanpak dat de Minister heeft opgesteld voor het verbeteren van de materiële gereedheid roept, hoewel het nog niet op alle onderdelen concreet is, optimisme op. We zien de goede governance en de prioriteit die aan het plan gegeven wordt. Bovendien is er een gevoel van urgentie gecreëerd in de Defensieorganisatie om vooral ook te zoeken naar duurzame verbeteringen die binnen de bestaande financiële kaders mogelijk zijn. De Minister verdient waardering voor de inspanningen om de organisatie op orde te krijgen en de transparantie die zij geeft over de mate waarin Defensie kan voldoen aan de gereedheids- en inzetbaarheidsdoelstellingen.

Medebepalend voor het op orde brengen van de krijgsmacht is, naast de extra middelen en de inspanningen van de Minister, de mate waarin ambities in lijn worden gebracht met het beschikbare budget en de capaciteit van Defensie. Uit de gereedheidsrapportage blijkt opnieuw dat de intensieve inzet van de krijgsmacht in missies nadelig inwerkt op de gereedheid van het materieel en de geoefendheid van het personeel. Daarom is het zaak om bij de politieke besluitvorming over het toevoegen, uitbreiden of verlengen van militaire missies tevoren expliciet rekening te houden met de gevolgen ervan voor de krijgsmacht. We bevelen parlement en kabinet aan dat steeds vooraf duidelijk af te wegen.

Reactie Minister van Defensie

De Minister van Defensie heeft op 27 oktober 2016 gereageerd op onze aandachtspunten bij haar ontwerpbegroting. Ze deelt onze mening dat voor het op orde brengen van de basisgereedheid een goed functionerende bedrijfsvoering cruciaal is. De Minister geeft aan het plan van

aanpak ter verbetering van de materiële gereedheid de hoogste prioriteit. De deelplannen van de operationele commando's voor de uitvoering van het plan van aanpak zijn inmiddels vastgesteld en in uitvoering genomen.

Volgens de Minister is in de beleidsagenda van de ontwerpbegroting 2017 wel degelijk aangegeven welk deel van de extra middelen wordt gebruikt voor materiële gereedheid. Zij geeft aan dat het plan van aanpak zich richt op bedrijfsvoeringsmaatregelen die zonder (veel) extra geld kunnen worden uitgevoerd. In de verdeling van de extra middelen is rekening gehouden met de prioriteiten uit het plan van aanpak. Wat de volledigheid van de instandhoudingsanalyses betreft geeft de Minister aan dat dit pilots betrof, die aanleiding hebben gegeven tot diverse verbeteringen voor toekomstige analyses.

De Minister ontkent dat de terminologie voor de kwalificatie van de inzetbaarheid van de krijgsmacht is veranderd. Defensie kan aan zowel de inzetbaarheidsdoelstelling 1 als 2 voldoen, maar met beperkingen. In de inzetbaarheidsrapportage worden deze beperkingen toegelicht.
In de rapportage over de eerste helft van 2016 worden inderdaad meer eenheden worden genoemd die niet operationeel gereed zijn. Dit komt omdat het geen voortgangsrapportage is, maar een momentopname. Met het op orde komen van de basisgereedheid daalt volgens de Minister het aantal eenheden dat niet aan de gereedheidsnorm voldoet.
De Minister licht in haar reactie toe hoe de «dubbele beheerslasten IT» bijdragen aan de versterking van de basisgereedheid. De Minister stelt dat het hebben van de juiste IT een belangrijke voorwaarde is voor de basisgereedheid van de krijgsmacht. De komende jaren zal de huidige IT-infrastructuur vervangen worden, omdat deze niet toekomstbestendig is. Dit gaat gepaard met tijdelijke dubbele beheerslasten voor de IT.

Tot slot gaat de Minister in op het nadelige effect van een intensieve inzet van de krijgsmacht in missies op de gereedheid van het materieel en de geoefendheid van het personeel. Volgens de Minister behoort inzet tot de kerntaken van Defensie. Zij verwijst naar de Artikel 100-brieven aan de Tweede Kamer bij besluiten over de militaire inzet. Hierin geeft de Minister aan welke gevolgen de onttrekking van personeel en materieel aan het generieke gereedstellingsproces heeft en welke maatregelen zij neemt om deze gevolgen te beperken.
De volledige reactie van de Minister vindt u op onze website: www.rekenkamer.nl.

Nawoord Algemene Rekenkamer

We begrijpen uit haar reactie dat de Minister twee gradaties van kwalificatie van inzetbaarheid hanteert: «haalbaar met beperkingen» en «haalbaar zonder beperkingen». Het komt in dat geval aan op de toelichting van de beperkingen hoe transparant de Minister is over de inzetbaarheid van de krijgsmacht.

Voor ons verantwoordingsonderzoek over 2016, dat wij publiceren in mei 2017, zullen wij de aandachtspunten bij de begroting blijven volgen.

We gaan graag met u in gesprek over onze aandachtspunten bij de ontwerpbegroting 2017.

Algemene Rekenkamer

drs. C.C.W. (Kees) Vendrik,
wnd. president

dr. E.M.A. (Ellen) van Schoten RA,
secretaris